



ADL/JMG

**Expediente:** Procedimiento para la elaboración de un proyecto de reglamento orgánico de Presupuestos Participativos.

### INFORME PRELIMINAR

Como técnico designado en el expediente para la elaboración de un proyecto de reglamento de presupuestos participativos para su aprobación, tras los trámites e informes correspondientes, por el órgano jurídico competente, tengo a bien emitir el siguiente informe preliminar:

**PRIMERO.-** La finalidad del proyecto de Reglamento que se insta elaborar es, en esencia, normar los requisitos de los denominados Presupuestos Participativos, qué porcentaje, qué tipos de proyectos y cómo se realiza la consulta.

En cuanto a su justificación, además del objetivo principal de generar la participación directa entre los vecinos y vecinas del municipio y los órganos gestores del mismo, el Presupuesto Participativo va más allá y pretende, entre otros objetivos, promover que la ciudadanía no sea simple observadora de los acontecimientos y las decisiones, y que pueda convertirse en protagonista activa de lo que ocurre en la ciudad, buscar entre todas y todas soluciones que se correspondan con las necesidades y deseos reales que tenemos, etc.

**SEGUNDO.-** De la vigente regulación establecida en los arts. 20, 22, 47, 49 Y 70, todos ellos de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se desprende que en la aprobación de ordenanzas/reglamentos locales ha de seguirse el siguiente procedimiento:

- a) Dictamen del órgano (Comisión Informativa) que tenga atribuida la función de estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la consideración del Pleno.
- b) Aprobación inicial por el Pleno, mediante acuerdo adoptado por mayoría simple.
- c) Trámite de información pública y audiencia a los interesados, por plazo mínimo de treinta días, para la presentación de reclamaciones y sugerencias.



AYUNTAMIENTO DE TORREVIEJA  
CONCEJALÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

d) Nuevo dictamen de la Comisión Informativa que corresponda en relación a las sugerencias y reclamaciones presentadas y el texto definitivo de la Ordenanza.

e) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva de la Ordenanza/Reglamento por el Pleno; entendiéndose, en el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, que el acuerdo hasta entonces provisional queda automáticamente elevado a definitivo.

f) Publicación del texto íntegro de la Ordenanza/Reglamento.

A esa regulación general, habría que añadir, entre otras especialidades, las siguientes matizaciones que alteran, aunque no de manera sustancial, el sistema procedimental anteriormente referido:

- En los Municipios de gran población, regulados en el Título X de la LRRL, al atribuir su art. 127.1.a) la iniciativa reglamentaria a la Junta de Gobierno Local, existirá, necesariamente, un trámite, que precede al procedimiento general, en el que éste órgano aprobará los proyectos de ordenanzas y reglamentos, quedando exceptuados del mismo las normas reguladoras del Pleno y sus Comisiones.
- Conforme a lo dispuesto en los arts. 47.2.f) y 123.2 de la LRRL, tanto la aprobación del Reglamento Orgánico propio de cada corporación municipal como la de los Reglamentos Orgánicos de los municipios de gran población, requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

En los Municipios de gran población, conforme a lo establecido en el art. 123-1.c) de la LRRL, tienen naturaleza orgánica los Reglamentos que regulan el funcionamiento del Pleno; el Consejo Social de la ciudad; la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones; los órganos complementarios y los procedimientos de participación ciudadana; la división de la ciudad en distritos y su organización y competencias; la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal; y la regulación del órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.



AYUNTAMIENTO DE TORREVIEJA  
CONCEJALÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**TERCERO.-** El nuevo trámite de consulta pública previa introducido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

El artículo 133 de la Ley 39/2015, titulado "Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas con rango de Ley y reglamento", dispone en su apartado 1 lo siguiente:

"1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias"

De conformidad con dicho precepto, las disposiciones legales y reglamentarias, cuando se encuentren en fase previa de elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, es decir, cuando todas las opciones de regulación están abiertas, habrán de someterse a la consideración de los ciudadanos realizando una consulta previa.

La necesaria aplicación del nuevo trámite de consulta pública inicial al ámbito local deriva de su configuración con carácter básico en la Ley 39/2015 y de la consiguiente extensión de su aplicación a todas las administraciones públicas.

En lo que concierne al trámite de consulta pública previa es cierto que el citado artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre se ha visto afectado por la STCO 55/2018, de 24 de mayo -publicada en el BOE el 22 de junio de 2018- pronunciamiento que declara respecto a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas que dicho precepto -salvo el primer inciso de su apartado 1 y el



AYUNTAMIENTO DE TORREVIEJA  
CONCEJALÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

primer párrafo de su apartado 4- es contrario al orden constitucional de competencias, resultando por ello que no puede imponerse su aplicación a las Comunidades Autónomas, aunque se mantiene inalterada su redacción dada su aplicación al Estado. El ámbito de lo básico en cuanto respecta a dicho artículo se restringe, de este modo, al primer inciso del apartado 1 que establece que "Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública" y al primer párrafo del apartado 4 en el que se recogen los supuestos en que puede prescindirse del trámite de consulta: elaboración de normas presupuestarias u organizativas de las Administraciones Públicas y de sus organizaciones dependientes y, por último, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Queda claro, pues, que este trámite (consulta pública previa) es exigible en el procedimiento de elaboración de reglamentos, con independencia de cuál sea la Administración promotora de los mismos -estatal, autonómica o local-.

Y así lo constata el Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en su Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre de 2017, interpretando que dicho trámite previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015 (consulta pública previa) debe aplicarse no solo a los supuestos de nueva aprobación de ordenanzas o reglamentos, sino también en relación con cualquier proyecto normativo de modificación de reglamentos u ordenanzas existentes, pues su finalidad, es recoger las opiniones manifestadas por la ciudadanía y de los directamente afectados por la normativa que se propone tramitar y aprobar. Es decir, en esta fase primigenia la consulta pública no tiene por objeto un texto ya estructurado como norma, sino que las aportaciones ciudadanas persiguen más captar las necesidades de regulación o las percepciones sociales acerca de una determinada materia sobre la que se pretende regular.

No dándose, en nuestro caso, ninguno de los supuestos de exclusión recogidos en el primer párrafo del apartado 4 del artículo 133 LPACAP; esto es, encontrarnos ante una norma organizativa que tenga por objeto establecer el régimen de organización y funcionamiento de los diferentes



AYUNTAMIENTO DE TORREVIEJA  
CONCEJALÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

órganos de gobierno locales; presupuestaria, con el objeto de regular el régimen presupuestario y de previsión, control y fiscalización del gasto; o ante razones graves de interés público que puedan justificar prescindir del trámite de consulta pública.

Cuestión diferente, a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional antes citada, es si resultan o no aplicables a las administraciones locales las restantes previsiones que sobre la consulta pública (y otros trámites de participación ciudadana) recoge el artículo 133 de la LPACAP que, con arreglo a la mentada sentencia, no lo son a las administraciones autonómicas.

Que no sean de obligada aplicación no obsta para que las administraciones autonómicas y locales en iniciativa normativa de rango reglamentario puedan acoger voluntariamente esas otras restantes previsiones del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (ya no reputadas bases del régimen jurídico de las administraciones públicas sino más bien cuestiones procedimentales de detalle que desbordan el ámbito de lo básico).

En cualquier caso, de acogerse voluntariamente el trámite del artículo 133.2 podrá realizarse simultáneamente con el trámite de información pública preceptivo de 30 días hábiles, no viendo inconveniente en que se simultaneen las dos exposiciones públicas, porque al final en ambos casos se pueden presentar alegaciones y aportaciones, dándose opción al Pleno de la Entidad Local en la aprobación definitiva de pronunciarse sobre ellas.

**CUARTO.-** Motivada la obligatoriedad del trámite de consulta pública previa en el ámbito local, es cierto que la escasa concreción de la regulación que aporta la LPACAP plantea algunas dudas a la hora de proceder a su aplicación en el ámbito local. No se detallan aspectos como el órgano competente para acordar la consulta pública, el plazo de realización, sus efectos o el modo en que debe efectuarse. De ahí que sería conveniente, para facilitar el desarrollo de este trámite de un modo correcto y garantista, la aprobación, en el ámbito local, de instrucciones para definir su articulación, tal y como se ha hecho no solo en el ámbito estatal, sino también por parte de algunos Ayuntamientos y algunas Diputaciones



AYUNTAMIENTO DE TORREVIEJA  
CONCEJALÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Provinciales, recogiendo algunas pautas interpretativas sobre su aplicación.

En nuestro caso particular, a falta de unas Instrucciones concretas con el fin indicado, resulta de gran interés la interpretación realizada por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana sobre los aspectos antes citados, en su Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre de 2017.

Así:

-Ha interpretado que en el ámbito local, **el órgano competente** es el centro directivo correspondiente, esto es, el Área o Departamento a quien corresponda la elaboración del borrador de la norma: urbanismo, hacienda... De esta forma, puede realizarse mediante Propuesta del Concejal-Delegado del Área que tenga la iniciativa de la disposición de que se trate, o en su defecto, por la Alcaldía. El Consell no estima exigible que sea el Pleno o la Junta de Gobierno Local, según se trate de municipios sometidos al régimen común o de municipios de gran población, el que ordene el trámite, si bien nada obsta a que la entidad local quiera reservar dicha competencia al Pleno del Ayuntamiento o a la Junta de Gobierno Local.

-Respecto a **cuando debe realizarse la consulta pública previa**, cabe destacar que debe producirse con carácter previo a la redacción del texto de la iniciativa normativa. Con ello se pretende que haya una participación real y efectiva sobre el futuro texto, ya que éste todavía no ha sido elaborado.

-**En cuanto al plazo**, no estando establecido en la LPACAP, podrá establecerse en cada caso. A estos efectos, puede resultar indicativo el plazo de información pública general previsto en el artículo 83.2 de la LPACAP que, en ningún caso podrá ser inferior a veinte días -debe entenderse que son días hábiles-.

-Con relación a **cómo debe realizarse el trámite previo de consulta pública**, recordemos que la LPACAP prevé su realización a través del portal web de la administración local competente (no la sede electrónica), de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión.



AYUNTAMIENTO DE TORREVIEJA  
CONCEJALÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

-Finalmente, **en cuanto a sus efectos**, solo tendrá efectos administrativos internos, preparatorios para la redacción de los proyectos normativos y no generará la obligación de contestar a ninguna de las opiniones que se formulen por los participantes en la consulta. No obstante, este organismo ha interpretado que deberá incorporarse al expediente el resultado de la consulta, con indicación del número de participantes, número de opiniones emitidas y un resumen de las principales opiniones manifestadas.

**QUINTO.-** Necesidad de contar en el expediente, además de otros informes como los que refieren los artículos 172 y 173 del RD 2568/1986, de 28 noviembre, con un informe de impacto de género en el procedimiento de elaboración del Reglamento.

Así se manifiesta por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en su Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre de 2017.

"(...) En el ámbito normativo autonómico valenciano, la modificación de la ley 9/2003, para la igualdad entre hombres y mujeres, operada por la Ley 13/2016, introduce en su tenor un nuevo precepto, el artículo 4 bis, que impone la obligación de que los proyectos normativos incorporen un informe por razón del género que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa de acuerdo con las instrucciones o directrices que dicte el órgano competente en la materia y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación.

Por su parte, el artículo 1 de la Ley 9/2003 señala que dicha Ley tiene por objeto regular y hacer efectivo el principio de igualdad de mujeres y hombres en la Comunitat Valenciana, y el artículo 3, referido al ámbito de la Ley, dispone que "La presente ley será de aplicación en todo el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, en todas las actuaciones referidas a la planificación, acciones, gestión y ejecución de actuaciones en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres".



AYUNTAMIENTO DE TORREVIEJA  
CONCEJALÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De esta forma, la obligación impuesta por el artículo 4 bis debe extenderse no solo a los proyectos normativos de la Generalitat, sino también a la elaboración de las Ordenanzas y demás reglamentos de carácter general en el ámbito municipal (...)

En conclusión, procede afirmar que el informe de impacto de género en las ordenanzas y reglamentos de ámbito municipal es positivo al incluir la igualdad como contenido, y encuentra su fundamento en la Ley orgánica para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres y en la legislación sectorial valenciana (...)" .

Por cuanto queda expuesto, se concluye:

1º- Para la aprobación del proyecto de reglamento de Presupuestos Participativos deberá seguirse el procedimiento descrito en el considerando segundo de este informe, con las matizaciones que en el mismo se detallan.

2º- Siendo Torrevieja municipio de gran población, teniendo por objeto el documento a elaborar normar el proceso de participación de la ciudadanía en la gestión de los Presupuestos Participativos, dicha norma tendrá naturaleza orgánica, de conformidad con lo establecido en el artículo 123.1.c) de la LRBRL; y de acuerdo con el artículo 123.2 de la LRBRL su aprobación requerirá del voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

3º- Resulta exigible en el procedimiento de elaboración de la norma que nos ocupa (reglamento de Presupuestos Participativos) el trámite de consulta pública previa previsto en el primer inciso del apartado 1 del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; consulta pública que deberá llevarse a cabo de acuerdo con las consideraciones dadas por el Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en su Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre de 2017, recogidas en el considerando cuarto de este informe.



AYUNTAMIENTO DE TORREVIEJA  
CONCEJALÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

4º- Resulta exigible en el procedimiento de elaboración de la norma que nos ocupa, además de otros informes, llevar a cabo un informe de impacto de género, obligación que encuentra su fundamento en la Ley orgánica para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres y en la legislación sectorial valenciana.

Torre Vieja, a 25 de Febrero de 2020.  
O.G.R.O. de Participación Ciudadana.

Fdo. José Manuel Galiana Serrano.

